

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を次のとおり公表します。

令和3年12月16日

魚沼市監査委員 星野 武男

魚沼市監査委員 佐藤 敏雄

第1 請求の受理

1 請求の提出日

令和3年10月19日

2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、令和3年11月5日付で受理した。

第2 請求内容及び請求の趣旨

請求内容及び請求の趣旨は以下のとおりである。以下には請求人作成の魚沼市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）から原文のまま引用する。

魚沼市長内田幹夫に対し、魚沼市長内田幹夫が令和2年度魚沼市一般会計予算に計上してある予備費を使い、魚沼市内小中学校児童生徒に対しフェイスマスクを購入して無償配布したことは、法令に反する違法な予算執行であるため、このフェイスマスク購入に要した費用（小学校用2,612,500円、中学校用1,485,000円の合計）4,097,500円が魚沼市の損害であるため返却するよう求める。

また、当該フェイスマスクを市内児童生徒に無償譲渡するにあたり、「公益上の必要」について議会議決を受けておらず、地方自治法第23

2条の2に反する違法行為である。また、無償譲渡したフェイスマスクの配布者を魚沼市あるいは魚沼市教育委員会名又は各学校長名とはせず、魚沼市長内田幹夫としたことは市長の売名行為であり公職選挙法に反する。以上のことから、魚沼市長内田幹夫に対し、その責任として自らを律するとともに、違法な事務執行を提案してそれを行った関係職員を処分することを求める。

1 請求の趣旨

予備費の充当が違法な予算執行だとする理由は、既決予算の不足を補うため執行したのではなく、当初予算の細目に無い新たな事業として児童生徒に支給するフェイスマスク購入に議会議決を得ずに予備費を使って支出執行したことにある。地方自治法第217条1項並びに第217条2項に、予備費は既決予算の全ての項目について不足する軽微な追加予算の財源として流用は認められているが、否決された予算には使用できないとされている。本件は当初予算で予定されていた事業ではなく、議会に附された案件でもない。仮に、議会提案して承認されると予想されたものであっても、議会で賛否が不確定な事業に対し、市長や職員の判断で予備費を使うことは許されない。

また、購入したフェイスマスクを無償配布したことは、市内に在住する児童生徒に対する物品の無償譲渡であり、市長が「公益上の必要」について議会承認を受けていない以上、地方自治法第232条の2に反する違法行為である。

次に、市内児童生徒に対しフェイスマスクを配布する事業を実施したのは魚沼市長内田幹夫ではあるが、実際に児童生徒に対して配布を行ったのは各小中学校であり児童生徒の担任教師である。無償の配布物品に市長名を記したことは、売名行為と解される。配布に際し、配慮が足りなかったと言わざるを得ない。

本件児童生徒にフェイスマスクを緊急配布したのは、新型コロナウイルス感染症対策の一環で、その考え方は評価できる。国も市に対し、新型コロナウイルス対策経費として交付税措置されている対象にもなりうる政策であり、議会提案されていれば多くの議員の賛同が得られ、喜ばれたと思う。しかし、違法な行政執行となれば別次元の問題である。12月14日に市長が職員に提案した時点から、商品の見積もり、在庫確認、配布の方法など準備を進めて定例会の初日に提案する補正予算で臨めば、決して遅い

執行とはならなかつたろう。しかし市長は、議会12月定例会会期中であつたにもかかわらず、議会に事業提案、補正予算提案をしなかつたばかりか、議会に報告も無で予備費執行を行つたことは、はなはだ遺憾と言わなければならぬ。また、市長提案を受け、法令に従つた正規の行政手法で事務執行できなかつた職員も問題であり、特にこの問題を取り上げ質疑した令和3年2月8日に行われた総務文教委員会あるいは、令和3年3月18日に行われた令和3年度魚沼市会計予算審査特別委員会での総務政策部副部長大塚宜男の答弁は、行政執行上の落ち度を認めないばかりか、詭弁を弄して議会を愚弄したと言わざるを得ない。これは、懲戒に値する。市長においては、誤つた行政手法を提案した職員、執行後に非を認めない職員、議会を愚弄した職員を厳正に処分することを求める。

2 事実証明書

添付資料 入札結果及び契約締結結果の公表「小学校児童用フェイスマスク購入」、「中学校生徒用フェイスマスク購入」の写し

第3 監査の実施

1 監査対象部局

魚沼市教育委員会事務局学校教育課、総務政策部財務課

2 監査の方法

関係職員に資料の提出を求め、令和3年11月16日に事情を聴取した。

(関係職員) 魚沼市総務政策部長、魚沼市教育委員会事務局長、同局学校教育課長

3 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第7項の規定に基づく、陳述及び証拠の提出の機会について、請求人に令和3年11月5日に電話により照会した結果、請求人は陳述は行わず、新たな証拠を提出する旨を確認し、新たな証拠の提出期限を令和3年11月15日とした。令和3年11月16日において新たな証拠の提出が無かつたため、請求者に電話で照会したところ、新たな証拠は提出しないことを確認した。

4 監査対象事項の決定

請求人の主張は、フェイスマスクの購入に要した費用が違法な予算執行であり市の損害であるとして、次の事項を監査対象とした。

- (1) 違法な予算執行（当初予算の細目に無い新たな事業に予備費の充当）であるか
- (2) 違法な無償譲渡であるか

5 監査対象部局の見解

教育委員会事務局学校教育課

フェイスマスク配布の経過について

令和2年12月12日（市長就任）

市長就任直後に、市長から、「冬季間の通学時に、雪でマスクが濡れている子どもたちを見かける。全国的に新型コロナウイルス感染症が拡大しつつある状況でもあり、できるだけ早急にマスクを配布することができないか」との指示を受ける。

教育委員会事務局でマスクの配布について検討した結果、新型コロナウイルス感染症の拡大状況及び降雪により登下校時にマスクが濡れることを防ぐこと、体育授業での活用を配慮し、感染予防を目的にフェイスマスクを配布することとした。

既に降雪期に入っており、新型コロナウイルス感染症が全国的に拡大している状況であることから、令和2年第4回魚沼市議会定例会（以下「12月議会」という。）の補正予算第6号（令和2年12月22日）を待たずに早急に調達を進める必要があると判断し、総務政策部財務課と協議を行い予備費を充用することとした。

令和2年12月14日（起票・決裁）

概算で予備費充用の決裁を得たうえで、直ちに調達事務に着手した。

令和2年12月20日頃

「運動着類」の登録がある市内6者に予定価格決定のため見積提出が可能かどうかを照会し、3者が見積提出辞退、1者は提出期限に間に合わなかった。提出があった2者のうち、より安価な見積額をもって予定価格を決定した。予定価格が300万円未満のため（小学校264万円、中学校152万円）入札参加資格審査委員会に諮問しなければならない案件ではない。

令和2年12月20日

令和2年第4回魚沼市議会定例会

会期 令和2年12月20日から令和3年1月19日まで

12月議会（補正予算第6号）に係る経過等

・令和2年10月12日 令和2年第4回魚沼市議会定例会における補正予算等について（通知） 財務課長

補正第6号（一般会計） 提出期限 令和2年11月13日

・令和2年12月8日 議会運営員会（召集期日・日程・付議事件・取扱い）

・令和2年12月14日 議案配布

令和3年1月4日

契約執行決議書（起票・決裁）

入札実施通知 指名業者3者宛てに入札の実施について通知を行う。

令和3年1月7日

指名競争により入札を執行する。

納期は2月5日としていたが、1月15日（金）からその翌週の前半18日（月）、19日（火）にかけて順次各校に納入される。

令和3年1月15日付

保護者宛ての文書を市長名で発出する。（教育長が15日現在不在であったことや、学校の設置者として、新型コロナウイルス感染症の拡大防止のためのフェイスマスクの配布であったこと等の理由により、魚沼市長名として発出したもの。）

令和3年1月19日 令和3年第1回定例魚沼市教育委員会

日程第8その他①その他において、市長から新型コロナウイルス感染症対策として小中学校の児童生徒の通学用フェイスマスクの配布について発案があり、児童生徒が通学時に降雪等でマスクが濡れてしまうことから、フェイスマスクを各学校に納品し、15日以降各家庭に配布した旨を報告し、委員からは異論等の意見は無かった。

令和3年1月28日

校長会で、マスク配布の趣旨を改めて説明し、有効に活用してい

ただくよう各校長に依頼を行った。気象条件や屋内・屋外の別等でフェイスマスクと普通のマスクを使い分けることが合理的であるため、着用は任意としていたが、各校への聞き取りでは、着用率までは把握することはできなかったが、特に荒天時やスキー授業の際に多くの児童生徒が着用しているとの回答を得た。

令和3年2月8日 総務文教委員会

複数の議員からフェイスマスクの配布について問い合わせがあったことから、総務文教委員会で説明するとともに、議会開会中にもかかわらず報告を行っていなかったこと等についてお詫びを行った。

予備費は「予算外の支出又は予算超過の支出に充てる」ためのものであり、その使用は、議会の議決を必要とせず、市長の権限で行えることから、フェイスマスクの配布に予備費を充当したことは違法ではなく、小中学校の児童生徒に配布したことについては、市立学校の設置者として新型コロナウイルス感染症予防のために配布したものであり、無償譲渡には当たらない。また、感染予防を目的として、実際に着用されており、目的どおりの予算執行であり、市に損害は発生していない。

財務課

当初予算の細目にはない新たな事業に予備費を使ったことの違法性について

地方自治法（以下「法」という。）第217条第1項は、「予算外の支出又は予算超過の支出に充てるために歳入歳出予算に予備費を計上しなければならない。」と規定しており、第一法規コンシェルジュデスク逐条解説（以下「逐条解説」という。）では、次のように説明している。

- ・ 歳出予算は、使途が特定され、かつ、金額の最高限度が設定されることにより、財政活動に対するコントロールの根幹をなすものである。しかしながら、予算編成時点において、会計年度内の支出のすべてを正確に見積ることは、至難のことである。補正予算を編成することにより対処するという方法もあるが、一定の範

困内の金額をあらかじめ予算中に用途を特定しないで準備しておき、対処するという方法が便宜である。予備費は、このような制度である。

- 予算外の支出とは、歳出予算に掲げられた科目の目的以外の用途に対する支出である。
- 予算超過の支出とは、歳出予算に掲げられた各科目の金額を超過する支出をいう。

今回の案件は、新型コロナウイルス感染症の感染対策として、小中学校の児童生徒に通学時等に雪や雨で不織布マスクが濡れないようにフェイスマスクを配布することとしたものの、既決の歳出予算にフェイスマスクを購入するための予算がないことから、次の科目に予備費を充用したものである。

小学生分

10款 教育費、2項 小学校費、4目 学校保健費、001事業 小学校保健事業、10節 需用費（消耗品費）、当初予算額 28千円、充用額 2,613千円

中学生分

10款 教育費、3項 中学校費、4目 学校保健費、001事業 中学校保健事業、10節 需用費（消耗品費）、当初予算額 0円、充用額 1,485千円

令和2年度当初予算及び令和2年度補正予算ではフェイスマスクの購入を予定していなかったため、今回の予備費充用は、予算外の支出に充てるためのものであり、違法性はないと考える。

次に、議会議決を得ずに予備費を使ったことの違法性について逐条解説では、「予備費の使用は、長の権限で行われる。」と説明している。

また、第一法規コンシェルジュデスク用語解説（以下「用語解説」という。）では、「予備費の使用は、議会の議決を必要とせず、市町村長の権限で行える」とある。

そもそも、議会議決が必要な事項は、法第96条（議決事件）に定められており、その中に「予備費の使用」は含まれていないことや、予備費充用の適否の議会認定は決算認定により行われるものと解されることから、違法性はないと考える。（予備費の充用により補助金を支出することについての議会の適否の認定は、決算認定等にあたり行われるべきものと解される。（昭和45年9月25日自治行第59号通知実例））

物品の無償譲渡について、議会にこれを諮っていないことが違法であるかについては、魚沼市が設立し運営管理する学校において、魚沼市に児童生徒に対する安全配慮義務が求められる学校の教育活動を充実させ、安心のできる教育環境を整えて安全な学校教育の運営管理を遂行する上で必要不可欠な対応といえる。したがって、本件フェイスマスクの配布は、第三者に無償譲渡するものとはその性質上全く異なり、請求者が指摘するような議会の議決を必要とする法第237条第2項が適用される譲渡には当たらないと考える。

マスクを配布したことにより市に損害を与えたかについては、適切に目的どおり使用されており、損害には当たらないと考える。

今回の予備費充当に違法性はないと判断しているが、多くの市議会議員より、丁寧な説明と予算執行をするように意見が出されたことから、今後、予備費充用が必要な事案があった場合は、会派代表者会議や全員協議会などの機会を捉えて、市議会に対して速やかに説明するように運用を見直しているところである。

6 監査結果

事実関係の確認

監査対象事項に関する関係書類及び関係職員の事情聴取の結果、次のような事実を認めた。

令和2年12月に執行された魚沼市長選挙に伴い市長が交代し、内田新市長は就任時の新型コロナウイルス感染症の拡大状況や降雪期に入り小中学校の児童生徒が通学時にマスクが雪等により濡れてしまうことを確認し、教育委員会事務局に対して、マスクを濡らさないための

マスクを至急配布できないか検討するよう指示をしたこと。

教育委員会事務局は市長の指示により、マスクを濡らさないためのマスクの配布について検討を行った結果、新型コロナウイルス感染症が全国的に拡大している状況であり、通学时等の感染予防対策として配布する必要があると判断した。また、既に降雪期に入っていることから、できるだけ早く児童生徒に配布する必要があるとあり、12月議会の補正予算では配布の時機を逸してしまうため、総務政策部財務課と協議し予備費の充用により、調達業務を進捗させることとなったこと。

マスクの選定は教育委員会事務局において、普通のマスク（不織布等）を濡らさない為のマスクとなるよう仕様を検討し決定したこと。

フェイスマスクの児童生徒への配布については、予備費充用決裁（令和2年12月14日）、参考見積提出依頼（令和2年12月20日頃）、入札通知（令和3年1月4日）、入札（令和3年1月7日）、納期（令和3年2月5日）となり、1月15日からその翌週の前半18日、19日にかけて順次各校に納入されたこと。

配布する際に保護者宛に市長名で通知文を発送したことについては、フェイスマスクの配布時は教育長が不在（前教育長が辞任（令和2年12月18日付）し次期教育長が就任していない状況）であったこと、市立学校の設置者の安全配慮義務として新型コロナウイルス感染拡大予防のため、フェイスマスクの配布を行ったこと等の理由により市長名で通知文を発送したものであること。また、魚沼市文書管理規定第49条第1項において、「文書の発信者名は、原則として市長名を用いなければならない。」としていること。

令和3年1月19日、令和3年第1回定例魚沼市教育委員会において、市長から新型コロナウイルス感染症対策として小中学校児童生徒の通学用フェイスマスクの配布について発案があり、児童生徒が通学时に降雪等でマスクが濡れてしまうことから、フェイスマスクを各学校に納品し、15日以降各家庭に配布した旨を報告し、委員からは異論等の意見は無かったこと。

令和3年1月28日、校長会で、マスク配布の趣旨を改めて説明し、有効に活用していただくよう各校長に依頼を行い、気象条件や屋内・屋外の別等でフェイスマスクと普通のマスク（不織布等）を使い分けることが合理的であるため、着用は任意としていたが、各校への聞き取りで

は、着用率は把握することはできなかったが、特に荒天時やスキー授業の際に多くの児童生徒が着用しているとの回答を得たこと。

令和3年2月8日、複数の市議会議員から問い合わせがあったことから、総務文教委員会においてフェイスマスクの配布について説明し、マスク配布の有効性についての質問に対して、「新型コロナウイルス感染症予防対策として有効であり、繰り返し使用に耐えるものであり、決して無駄なことではない」と答弁していること。

議会開会中にもかかわらず報告を行っていなかったこと等についての質問に対しては、配慮が足らなかったことについて謝罪していること。

予備費は、予算外の支出又は予算超過の支出に充てるために、用途を特定しないままあらかじめ予算計上するもので、一般会計においては、必ず計上しなければならない。(法第217条第1項) 予備費の使用は長の執行権の範囲内で行うことができるので、事前に議会の議決を得る必要はない。また予備費は、予算計上していない事項もしくは予算計上額を上回って支出しようとする科目に充てるためのものであるから、基本的には充当先に制限はなく、款項等の科目の新設を行うことも可能である。(棚ぎょうせい第3次改訂版地方自治問題解決事例集59頁)

予備費の使用は、議会の議決を必要とせず、市町村長の権限で行えるのであって、予備費を充当したときは支出命令とともに会計管理者に通知すること。(逐条解説・用語解説)

予備費があっても、次の場合には予備費を充用することができないこと。(法第217条第2項)

- (1) 予備費は、議会の否決した費途に充てることができない。
- (2) 法令により、地方公共団体が支出することを禁止されている費途に充てることも、当然の事ながらできない。

予備費の使用が適当でないものは、次のとおりであること。(用語解説)

- ア 用途目的が毎年予定されるものについて充用すること
- イ 予備費を使用した金額をさらに流用すること
- ウ 次期議会の議決をまって支出をしても差し支えないような費途に充てること
- エ 食糧費、交際費のような特殊な経費に充てること

予備費の充用等について、令和2年4月1日付け財務課名で以下のとおり職員に通知し、運用していること。

- ・ 緊急に予備費充用により予算措置が必要となった事業が、“新規事業”である場合は、新規事業に対する市長・副市長の承認（決裁）が必要であること。
- ・ あらかじめ財務課財政係と協議済の案件ではあるが、予算の流用と同様に、第三者が見ても説明のつく理由を記載すること。
- ・ 予算内で流用できるものは流用で対応し、予算が不足する場合であっても次の定例議会で予算を補正すれば間に合うものについては予備費の使用を認めていないこと。

市立学校の設置者は魚沼市であり、市は児童生徒に対し安全配慮義務の責任を負っていること。

地方自治法

第217条 予算外の支出又は予算超過の支出に充てるため、歳入歳出予算に予備費を計上しなければならない。ただし、特別会計にあつては、予備費を計上しないことができる。

2 予備費は、議会の否決した費途に充てることができない。

魚沼市財務規則

第23条 予備費は、総務政策部長が管理する。

2 部長は、予備費の使用を必要とするときは、予備費充用書を作成し、総務政策部長に提出しなければならない。

3 総務政策部長は、前項の予備費充用書の提出があったときは、その内容を審査の上、充用の適否を決定し、部長及び会計管理者にその旨を通知しなければならない。

4 前項の規定による通知は、歳出予算の配当とみなす。

魚沼市入札参加資格審査委員会規程

第2条 委員会は、次に掲げる事項について、市長の諮問により審

査し、答申するものとする。

- (3) 設計額が1,000万円以上の建設工事及び建設工事に係る測量、調査、設計等業務並びに参考見積額が300万円以上の市有施設等の保守管理等業務及び物品の製造の請負又は買入れに係る一般競争入札の参加資格条件及び参加資格の審査又は指名競争入札の指名業者の選定

魚沼市文書管理規定

第49条 文書の発信者名は、原則として市長名を用いなければならない。

- 2 前項の規定にかかわらず、往復文については、あて先又は文書の内容により決裁責任者名を用いることができる。
- 3 文書の発信者名及びあて先の記載に当たり、往復文については、その内容により職名だけを記載し、氏名の記載を省略することができる。

第4 監査委員の判断

違法な予算執行であるか否かについて、予備費充用は、当初予算の細目に無い新たな事業の予算外の支出にも充てることができ、その使用は、議会の議決を必要とせず、市長の権限で行えるものであり、また、結果的にフェイスマスクの配布は議会開会中となったが、調達のための事務執行は新型コロナウイルス感染拡大状況及び降雪状況から12月議会の補正予算による対応では配布の時機を逸してしまうため、緊急性があることから、本件の予備費充当は違法とは認められない。しかし、結果的に配布が議会開会中になったものだとしても、議会に対して説明等の機会があったにもかかわらず説明を行わなかったことは、配慮が足りなかったと言える。

違法な無償譲渡であるか否かについては、魚沼市長は市立学校の設置者であり児童生徒に対する安全配慮義務を負い、フェイスマスクの配布は新型コロナウイルス感染予防のため配布されたものであり、第三者に無償譲渡するものとは性質が異なり、議会の議決を要する法第237条第2項が適用される譲渡には当たらないと判断する。

市に損害が発生するか否かについては、フェイスマスクは新型コロナウイルス感染予防を目的に児童生徒に配布されており、実際に着用されていることから請求者の主張は認められない。

第5 監査の結果（結論）

以上のことから、監査委員合議の結果、本件請求については次のとおりとする。

請求人の主張には理由がないと判断し、本件請求は棄却する。

第6 付言

監査委員の判断は以上のとおりであるが、上述のとおり、本件請求は違法とは認められないものの、マスクの配布時は議会開会中であるにもかかわらず、マスクの配布を受けた保護者から連絡を受けた市議会議員等からの質問を受けるまで、報告等を行っていなかったことは配慮が足りなかったと言える。

今後は、市議会に対して適時に説明を行い、予算の執行にあたっては、より有効な執行となることを徹底し、丁寧な対応をされるよう付言する。